

Käpplinger, Bernd; Klein, Rosemarie; Haberzeth, Erik

Wirkungsforschung in der Weiterbildung: "... es kommt aber darauf an, sie zu verändern."

Käpplinger, Bernd [Hrsg.]; Klein, Rosemarie [Hrsg.]; Haberzeth, Erik [Hrsg.]: Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld : Bertelsmann 2013, S. 15-35. - (Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen; 21)



Quellenangabe/ Reference:

Käpplinger, Bernd; Klein, Rosemarie; Haberzeth, Erik: Wirkungsforschung in der Weiterbildung: "... es kommt aber darauf an, sie zu verändern." - In: Käpplinger, Bernd [Hrsg.]; Klein, Rosemarie [Hrsg.]; Haberzeth, Erik [Hrsg.]: Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld : Bertelsmann 2013, S. 15-35 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-85786 - DOI: 10.25656/01:8578

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-85786>

<https://doi.org/10.25656/01:8578>

in Kooperation mit / in cooperation with:



WIR MACHEN INHALTE SICHTBAR

<http://www.wbv.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Bernd Käßlinger,
Rosemarie Klein,
Erik Habertzeth (Hg.)

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern

Bisher sind in der Reihe „**Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen**“ erschienen (Auswahl):

Grundlagen und Theorie:

Band 6

Jochen Kade/Wolfgang Seitter (Hg.)

Pädagogische Kommunikation im Strukturwandel

Beiträge zum Lernen Erwachsener
Bielefeld 2005, Best.-Nr. 6001620
ISBN 978-3-7639-3328-0

Band 7

Sylvia Kade

Altern und Bildung

Eine Einführung
2. Aufl., Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001621a
ISBN 978-3-7639-3336-5

Band 9

Wiltrud Gieseke

Lebenslanges Lernen und Emotionen

Wirkungen von Emotionen auf Bildungs-
prozesse aus beziehungstheoretischer
Perspektive
2. Aufl., Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001623a
ISBN 978-3-7639-3331-0

Band 15

Sebastian Lerch

Lebenskunst lernen

Lebenslanges Lernen aus subjekt-
wissenschaftlicher Sicht
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001630
ISBN 978-3-7639-3346-4

Band 17

Horst Siebert

Lernen und Bildung Erwachsener

2. Aufl., Bielefeld 2012, Best.-Nr. 6004185a
ISBN 978-3-7639-5062-1

Band 18

Claus Kapelke, Barbara Ulreich (Hg.)

Bildungsforschung für Praktiker in der Erwachsenenbildung

Bielefeld 2011, Best.-Nr. 6004200
ISBN 978-3-7639-4910-6

Forschung und Praxis:

Band 13

Roland Holten/Dieter Nittel (Hg.)

E-Learning in Hochschule und Weiterbildung

Einsatzchancen und Erfahrungen
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001628
ISBN 978-3-7639-3342-6

Band 14

Julia Franz

Intergenerationelles Lernen ermöglichen

Orientierungen zum Lernen der Generationen
in der Erwachsenenbildung
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001629
ISBN 978-3-7639-3344-0

Band 16

Christel Lenk

Freiberufler in der Weiterbildung

Empirische Studie am Beispiel Hessen
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001634
ISBN 978-3-7639-3348-8

Band 19

Christina Auer

Fremdsprachenerwerb Erwachsener in der Weiterbildung

Entwicklung eines teilnehmerorientierten
Unterrichtskonzepts
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004288
ISBN 978-3-7639-5092-8

Band 20

Ralf Lottmann

Bildung im Alter – für Alle?

Altersbilder, Ziele und Strukturen in der nach-
beruflichen Bildung in Deutschland und den USA
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004295
ISBN 978-3-7639-5111-6

Band 21

Bernd Käßpinger/Rosemarie Klein/
Erik Haberzeth (Hg.)

Weiterbildungsgutscheine

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004381
ISBN 978-3-7639-5276-2

Bernd Käßplinger,
Rosemarie Klein,
Erik Haberzeth (Hg.)

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern

Reihe: „Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“

Reihenherausgeber:

Prof. Dr. Rainer Brödel,	Institut für Erziehungswissenschaft, Arbeitsgruppe Erwachsenenbildung und Außerschulische Jugendbildung, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Prof. Dr. Dieter Nittel,	Institut für Sozialpädagogik und Erwachsenenbildung, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
Jun.-Prof. Dr. Matthias Rohs,	Fachgebiet Pädagogik, Technische Universität Kaiserslautern
Prof. Sabine Schmidt-Lauff,	Institut für Pädagogik, Professur Erwachsenenbildung/ Weiterbildung, Technische Universität Chemnitz

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Vorhaben wird aus Mitteln des BMBF unter dem Kennzeichen W1366 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gesamtherstellung und Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 91101-11, Telefax: (0521) 91101-19

E-Mail: service@wbv.de, Internet: wbv.de

Umschlaggestaltung: Christiane Zay, Bielefeld

ISBN 978-3-7639-5276-2 (Print) **Best.-Nr. 6004381**

ISBN 978-3-7639-5277-9 (E-Book)

© 2013, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers und des Verlages in irgendeiner Form reproduziert, in eine andere Sprache übersetzt, in eine maschinenlesbare Form überführt oder in körperlicher oder unkörperlicher Form vervielfältigt, bereitgestellt oder gespeichert werden. Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Eigennamen oder sonstigen Bezeichnungen in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien und von jedermann benutzt werden dürfen, auch wenn diese nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.



MIX

Papier aus verantwortungsvollen Quellen

FSC® C013205

Inhalt

Vorwort

<i>Rainer Brödel</i>	9
--------------------------------	---

Zum Geleit

<i>Heidemarie Stuhler</i>	11
-------------------------------------	----

Wirkungsforschung in der Weiterbildung: „... es kommt aber darauf an,
sie zu verändern.“

<i>Bernd Käßpflinger/Rosemarie Klein/Erik Haberzeth</i>	15
---	----

Teil I Aktueller Stand und Analyse von Weiterbildungsgutscheinen als Instrumente der Nachfrageförderung

Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung: Bedeutung, Stand und
Entwicklung von Weiterbildungsgutscheinen in Deutschland

<i>Erik Haberzeth/Claudia Kulmus</i>	39
--	----

Gutschein- und Scheckförderungen in der Weiterbildung: Theoretische Annahmen,
Zielsetzungen und Umsetzungsentscheidungen

<i>Bernd Käßpflinger</i>	57
------------------------------------	----

Eine Frage des Geldes? – Theoretische Perspektiven zur Wirksamkeit
von nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung

<i>Günter Hefler</i>	79
--------------------------------	----

Teil II Mobilisierung von weniger weiterbildungsaktiven Beschäftigten und Betrieben durch Weiterbildungsgutscheine

Zugänge und subjektive Wege zu öffentlichen Förderprogrammen –
oder: „Von der Suche nach der helfenden Hand“

<i>Alla Koval/Kevin Folger</i>	107
--	-----

Weiterbildungsentscheidungen im Kontext der Förderung durch den
Bildungsscheck NRW

<i>Alla Koval</i>	125
-----------------------------	-----

Was nützt die scheckgeförderte Weiterbildung? Subjektive Perspektiven <i>Alla Koval/Rosemarie Klein/Gerhard Reutter</i>	139
--	-----

Geringqualifizierte erreichen lernen – zur Rolle nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung für formal gering qualifizierte Personen in Wien <i>Günter Hefler</i>	157
--	-----

Gutscheinförderung und betriebliche Weiterbildungslogiken – Drei betriebliche Realtypen der Weiterbildungsentscheidung und Gutscheinnutzung <i>Monika Stanik/Bernd Käpplinger</i>	181
---	-----

Teil III Inhaltliche und individuelle Effekte von Weiterbildungsgutscheinen jenseits des Mitnahmeeffekts

Geld und Bildungsentscheidungen – Themen- und lebenslaufbezogene Teilnahmeeffekte des Bildungsschecks Brandenburg <i>Erik Haberzeth/Bernd Käpplinger/Claudia Kulmus</i>	211
---	-----

Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer? – Forschungsergebnisse am Beispiel des Genfer Bildungsgutscheins <i>André Schläfli/Irena Sgier</i>	239
---	-----

Funktionen individueller Weiterbildungsförderung im Kontext einer ausgebauten regionalen Förderlandschaft: das Beispiel des individuellen Bildungsgutscheins Südtirol <i>Werner Pramstrahler</i>	271
---	-----

Teil IV Reflexionen und Ausblicke

Der Bildungsscheck im Kontext der Förderung beruflicher Weiterbildung des Landes Brandenburg <i>Marco Ullmann</i>	291
---	-----

Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen – Hintergründe, Entwicklung und Perspektiven <i>Josef Muth/Reinhard Völzke</i>	305
---	-----

Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen: Zwischen Prüfung, Information und Entscheidungshilfe <i>Bernd Käpplinger/Rosemarie Klein</i>	327
--	-----

Diffusion und Handlungslogiken nachfrageorientierter Kofinanzierung individueller beruflicher Weiterbildung in Österreich <i>Günter Heßler/Jörg Markowitsch/Viktor Fleischer</i>	347
Anhang	379
Autorinnen und Autoren	387

Vorwort

RAINER BRÖDEL

Mit dem Thema „Weiterbildungsgutscheine“ wird in dieser Gemeinschaftsarbeit ein bedeutsamer werdender Untersuchungs- und Forschungsgegenstand aus dem Bereich der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung in grenzüberschreitender Perspektive aufgenommen. Insgesamt 18 Autorinnen und Autoren aus vier deutschsprachigen Ländern diskutieren Implementationen von „nachfrageorientierten“ Förderungsstrategien und deren Wirkungen für das hier interessierende Finanzierungsinstrument, erarbeiten Evaluations- und Forschungsergebnisse, ermöglichen Vergleiche zwischen unterschiedlichen Lern- und Förderungskulturen und binden gewonnene Erkenntnisse theoriegenerierend ein. Damit wird Neuland betreten und der Diskurs zur Realisierung lebenslangen Lernens einerseits unter Berücksichtigung des zielgruppenspezifischen Bildungsbedarfs von insbesondere formal gering qualifizierten Personen vorangetrieben. Andererseits wird hier wieder mehr der inhaltlichen Dimension des Lernens Aufmerksamkeit geschenkt und öffentliche Weiterbildungsförderung nicht auf die Rolle eines Instruments der Benachteiligtenförderung verengt.

Im Unterschied zu der in Deutschland traditionell angebotsbezogenen Bildungsfinanzierung (welche den staatlich anerkannten Weiterbildungseinrichtungen anhand von Kennziffern unmittelbar zufließt) setzt die Gutschein- oder Bildungsscheckfinanzierung auf der Nachfrageseite von Weiterbildung an. Derzeit existiert in Deutschland und im europäischen Ausland eine Reihe solcher – zumeist zeitlich befristeter – Gutscheinprogramme. Der jeweils verfolgte Förderansatz ist explizit an Individuen (zum Teil auch an Betriebe) adressiert und eröffnet, so implizit der Anspruch, den Akteuren motivierende und der Eigenverantwortung zuträgliche Wahl- und Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Realisierung von Weiterbildungsvorhaben. Bei Teilnahme an geeignet erscheinenden Bildungsangeboten ist vorgesehen, dass die anfallenden Kurskosten über die Einlösung des Gutscheins teil- oder kofinanziert werden. Stellenweise wird Beratung zur Prüfung der Förderberechtigung von Interessierten und Weiterbildungsangeboten eingesetzt, während diese pädagogische Dienstleistung zur individuellen Entscheidungsfindung bisher nicht nachgefragt ist. Auf diese Weise erfolgt bei der Steuerung staatlicher Bildungsströme eine Akzentverschiebung, welche in den hier ausgeleuchteten Praxen allerdings nicht so weit geht, dass institutionelle Angebots- durch gutscheinbasierte Nachfrageförderung substituiert würde. Vielmehr

kommt es zu einer koexistenten Pragmatik und damit der Pluralisierung einer sich wechselseitig ergänzenden Weiterbildungsfinanzierung und -förderung.

Die vorliegenden Untersuchungsbefunde zur Umsetzung von Konzepten der Bildungsfinanzierung und adressatengerechter Bildungsformate erweitern das Blickfeld des erwachsenenbildungswissenschaftlichen Diskurs', verbreitern die bildungsadministrative Expertise für die Umsetzung von Gutscheiprogrammen, stärken den Austausch von grenzüberschreitendem Professionswissen im europäischen Bildungsraum und schärfen nicht zuletzt den professionellen Blick auf Handlungsalternativen aus europäischen Nachbarländern und sich eröffnende Lern- oder Transferchancen.

Münster/Westfalen, im August 2013

Prof. Dr. Rainer Brödel

Zum Geleit

HEIDEMARIE STUHLER

Die vorliegende Publikation bilanziert mehr als zwei Jahre Projektarbeit und präsentiert zentrale empirische Ergebnisse eines internationalen Forscherteams zu Fragen der Wirksamkeit von Weiterbildungsinvestitionen.

Der Leitgedanke für das bildungspolitische Handeln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), durch Bildung, im Speziellen Weiterbildung, Voraussetzungen für individuelle Lebenschancen und gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen in unserem Land unabhängig von Alter, Herkunft und sozialer Stellung zu schaffen, wird in diesem Projekt mit der Frage nach der Wirksamkeit von Investitionen in berufliche Bildung verknüpft. Denn gut ausgebildete und hoch qualifizierte Frauen und Männer sind der Schlüssel für Wachstum, Wohlstand und Fortschritt in unserem Land.

Die mit dem Bildungsgipfel 2008 angestoßene Qualifizierungsinitiative bündelt deshalb Maßnahmen, die über die verschiedenen Bildungsinstanzen und -institutionen hinweg wirksame und ermutigende Zugänge zur Bildung, einschließlich Weiterbildung, in allen Lebensphasen gewährleisten sollen.

Bund und Länder haben in diesem Rahmen einen Maßnahmenkatalog Weiterbildung für die kommenden Jahre vereinbart. Dabei haben sie sich das Ziel gesetzt, die Weiterbildungsquote bis zum Jahr 2015 auf mindestens 50 % zu steigern. Dass wir auf diesem Weg bereits ein gutes Stück vorangekommen sind, belegen die neuesten Zahlen aus dem AES, der für 2012 eine Weiterbildungsbeteiligung von 49 % ausweist. Diesen Trend gilt es zu verstetigen.

Die bestehenden Förderangebote leisten dafür einen wichtigen Beitrag. Die Bundesregierung unterstützt individuelle Weiterbildungsbemühungen gezielt durch Anreize, wie Aufstiegsförderung, Weiterbildungsstipendien oder Bildungsprämie.

In diesem Sinn ist das Projekt Effekte ein Element der Vergewisserung zur Weiterbildungspolitik.

Das Projekt Effekte beschreibt und vergleicht die Wirksamkeit von Weiterbildungsinvestitionen im nationalen wie internationalen Kontext.

Es fand seinen Ausgangspunkt mit einer Fachtagung, die das Ziel hatte, grenzüberschreitende Forschungsansätze europäisch vergleichend auszuloten, und in der Feststellung, dass es hinsichtlich beruflicher Weiterbildung kaum international vergleichende Studien gibt, die die jeweils national vorhandenen Regelungen in Auswertung ihrer Ergebnisse bzw. Resultate bewerten oder einschätzen.

Diese Fachtagung sensibilisierte im BMBF für dieses Thema und in der Folge für ein Projekt, das die Langfristeffekte von Förderprogrammen der betrieblich-beruflichen Weiterbildung durch eine auf Kriterien gestützte, transnational angelegte Analyse von Förderprogrammen untersucht. Vergleichend analysiert wurden nationale Förderprogramme Österreichs, Südtirols und der Schweiz sowie ausgewählte Programme zweier deutscher Bundesländer.

Für das BMBF von besonderem Interesse ist die Unterscheidung nach intendierten und nicht intendierten Wirkungen, die zudem für unterschiedliche Nutzergruppen erkundet wurden. Von besonderem Interesse ist auch, wie Geringqualifizierte und andere sogenannte Risikogruppen über Förderprogramme erreicht werden. Insgesamt sind somit Rahmenbedingungen zur effektiven Umsetzung und zu Wirkungen von Finanzierungsinstrumenten beschrieben.

In Deutschland ist, wie in keinem anderen europäischen Land, die berufliche Bildung durch den Lernort Betrieb geprägt. Das gilt für die Ausbildung wie die Weiterbildung. Deshalb widmen wir diesem Aspekt unsere besondere Aufmerksamkeit.

Betrieblich initiierte Weiterbildung wird in Zukunft maßgeblich durch die bekannten und oft zitierten Megatrends: demografische Entwicklung, älter werdende Belegschaften, branchenbezogener Fachkräftemangel und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen geprägt. Im Interesse der Leistungsfähigkeit der Unternehmen und jedes Einzelnen gilt es deshalb, weitere Potenziale für qualifizierte Facharbeit zu erschließen.

Um hier zukünftig effektiv weiterbildungspolitisch handlungsfähig zu sein, ist es notwendig zu erkunden, wie Gutscheine oder Prämien auf das betriebliche und/oder individuelle Weiterbildungsverhalten wirken. Immerhin handelt es sich bei der betrieblich organisierten Weiterbildung um den größten Sektor der beruflichen Weiterbildung mit hoher Ausstrahlungskraft auf andere Formen des (lebenslangen) Weiterlernens.

Dazu tragen die Ergebnisse der Effekte-Projektarbeit insgesamt bei. Hervorzuheben ist die Entwicklung von Kriterien zur Fundierung in der Wirkungs- und Evaluationsforschung mit anregenden Ansätzen, die Erfassung und Validierung der intendierten und eben auch der nicht intendierten Effekte nationaler Förderprogramme beruflicher Weiterbildung für Beschäftigte und Unternehmen sowie die aus der Recherche der nationalen Förderprogramme entwickelte Typologie nachfrageorientierter Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Die Frage nach den Effekten von Investitionen in berufliche Weiterbildung wird auch zukünftig immer wieder (neu) gestellt und beantwortet werden müssen. Die Akteure im Projekt Effekte haben dafür interessante Ansätze zur Auswertung geliefert.

Dafür ein Dankeschön an all diejenigen, die mit ihrer Arbeit das Projekt vorangetrieben und unterstützt haben, die als Interviewpartner, als Experte oder bei Arbeitskreisen und Diskussionsrunden zur Verfügung standen.

Heidemarie Stuhler

Wirkungsforschung in der Weiterbildung: „... es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“

BERND KÄPPLINGER/ROSEMARIE KLEIN/ERIK HABERZETH

1 Einleitung

In den letzten Jahren lassen sich auf nationaler und europäischer Ebene verstärkt politische Bemühungen beobachten, durch gezielte Investitionen die Weiterbildungsbeeteiligung von Beschäftigten und Unternehmen zu erhöhen und vor allem sogenannte Bildungsbenachteiligte zu erreichen. Die Verbesserung der Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit, aber auch die soziale Integration stellen zentrale Begründungsfolien dar. Gutschein-, Scheck- oder Prämienprogramme haben dabei aktuell eine große und speziell in Deutschland eine wachsende Bedeutung auf Bundes- und Länderebene.

Doch welche Wirkungen und Effekte haben diese Programme? Profitieren die anvisierten Zielgruppen tatsächlich im erwarteten Maße? Welche intendierten und welche nicht intendierten Effekte zeigen sich? Wie kann eine Wirkungsbreite empirisch und konzeptionell erfasst werden, um die Programme nicht nur auf der Basis eines engen Wirkungsbegriffs zu diskutieren und zu beurteilen?

Nach mehr als zwei Jahren intensiver und kritisch-konstruktiver Arbeit an diesen Fragen legt mit dieser Publikation ein europäisches Forschungskonsortium Ergebnisse aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Südtirol/Italien vor.¹ Im Rahmen einer europäisch angelegten Analyse verschiedener Weiterbildungsgutscheine wurden Erkenntnisse über deren Nutzung und deren Wirkungen primär auf der Ebene von Beschäftigten, aber auch auf der Ebene von Betrieben generiert. Der besondere Fokus war, nicht intendierten Effekten (vgl. Meier u. a. 1998) nachzugehen und Zugänge zur Effekte-Frage zu eröffnen und zu verfolgen, welche die Interessen und Perspektiven von weiterbildungsaktiven und nicht weiterbildungsaktiven Beschäftigten, die Hand-

1 Realisiert wurden die Forschungen im Rahmen des 2011 bis 2013 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojektes unter dem FKZ W1366 „Effekte nationaler Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte im deutschsprachigen Raum“. www.effekte-projekt.de; www.bbb-dortmund.de => „Projekte“

lungslogiken der Betriebe, die Themen und Inhalte der Förderungen sowie die Handlungslogiken in den Förderlandschaften zu Untersuchungsgegenständen machten. Mit dieser Forschungsausrichtung haben wir auf die gängige Evaluations- und Wirkungsforschung mit ihren Vorgehensweisen, Perspektiven und Begrifflichkeiten aufgebaut, aber auch eigene Akzente gesetzt. Es wurde vor allem die grundsätzliche Frage aufgeworfen und bearbeitet, ob überhaupt die „richtigen“ Fragen in den gängigen Wirkungsforschungen und Evaluationen gestellt werden oder ob sich hier Routinen ausgebildet und Traditionen entwickelt haben, die nur noch selten theoretisch und methodisch begründet werden. Welche anderen Ansätze und Konzepte denkbar sind, dazu will der Band mit seinen Ergebnissen anregen.

Diese Einführung in den Band soll zur Einordnung der einzelnen Studien beitragen und die zentralen Ergebnisse gebündelt vorstellen. Dazu werden zunächst fachliche Positionierungen des Konsortiums und relevante Stationen des Forschungsprozesses dargelegt. Anschließend werden zentrale Ergebnisse zusammengefasst und Handlungskorridore für Wissenschaft und Politik aufgezeigt.

2 Perspektive Wirkungsforschung

Im Foyer der Humboldt-Universität zu Berlin ist die 11. Feuerbachthese von Karl Marx (in der redigierten Fassung von Friedrich Engels) angebracht: „Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert, es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“ Dieses hochgradig ambivalente Zitat und seine Rezeption sind bis heute aktuell. Interpretiert man die Argumentationsfigur in Bezug auf die Wirkungsforschung in der Weiterbildung, dann drückt sich darin ein aktuelles, aber auch zeitloses Bedürfnis nach wissenschaftlichen Erkenntnissen aus, die politik- und vor allem umsetzungsrelevant sind. In diesem Kontext wird momentan deutlich die Forderung nach evidenzbasierter Forschung erhoben, die eindeutige, quantitativ-empirisch „hart“ belegte Forschungsergebnisse liefern soll. Aufgezeigt werden soll, „what works and what doesn't“, damit Politik rationale Entscheidungen treffen kann. Das Interesse an differenzierten und zu diskutierenden wissenschaftlichen Ergebnissen scheint abzunehmen, während die Kommunikation wissenschaftlicher Ergebnisse als klare „harte“ Fakten, die dann auch gern in direkte Handlungsempfehlungen überführt werden sollen, sich großer Beliebtheit in Medien und der Politikberatung erfreut. Insbesondere im Zuge angestrebter Sparsamkeit öffentlicher Haushalte und dem Effizienz-/Effektivitätsgebot geht es theoretisch um Entscheidungen für die „besten“ öffentlichen Maßnahmen. Realiter wäre es jedoch auch im Zuge der Evidenzbasierung naiv anzunehmen, dass dies in der Förderpraxis auch immer so verfolgt und Policy-Learning sich maßgeblich an Evidenzen orientieren würde.

Es steht außer Frage, dass in der Weiterbildungsforschung die Auseinandersetzung mit Wirkungen und Effekten sowohl von Förderinitiativen als auch von Weiterbildungen selbst früher eher vernachlässigt wurde und hier Forschungsbedarfe deutlich wer-

den (vgl. dazu u. a. Koval/Klein/Reutter in diesem Band). Von politischer Seite wäre zu wünschen, dass sie sich intensiv mit den Befunden der Forschung befasst. Kritisch erscheint uns im wissenschaftlichen Feld die Position, im Zuge der Evidenzbasierung Wirkungsforschung nur noch quantitativ anzulegen und damit allein randomisierten, experimentellen Studien eine Berechtigung zuzuschreiben. Es wird sicherlich mehr Forschung dieser Art in der Weiterbildung benötigt, eine Intensivierung dürfte allerdings nicht auf eine methodische Vereinseitigung hinauslaufen. Dabei geht es nicht darum, einen neuen Methodenstreit erneut anzuzetteln; es geht vielmehr um die Existenz eines konstruktiven, wechselseitig informierenden Nebeneinanders der methodischen Zugänge. Insofern ist eine Veränderung der Wirkungsforschung anzustreben, die sich nicht in methodischen Lagern aufspaltet und die nicht nur auf intendierte Effekte eng führt. Die Veränderung wäre ein produktives Miteinander. In diesem Sinne haben wir in vielen der hier vorliegenden Studien eigene und fremde, quantitative und qualitative Zugänge miteinander verschränkt, um das Verstehen der Wirkungen von Förderprogrammen zu verbessern. Insofern waren wir dankbar für die vielfältigen Analysen im Zuge von Monitorings, Evaluationen, Studien und Experimenten, auf die wir aufgebaut haben.

Durch eine umfangreiche Sichtung und Analyse empirischer Studien zu Förderprogrammen im Bereich beruflich-betrieblicher Weiterbildung (Koval 2011) konnten wir eine Systematisierung der Indikatoren und der empirischen Herangehensweisen herausarbeiten und uns der Potenziale und Grenzen der jeweiligen Herangehensweise vergewissern. Dabei zeigte sich, dass die Effekte von Förderprogrammen zumeist in Evaluationsstudien betrachtet werden und damit Gegenstand von Forschung im Auftrag der Fördermittelgeber sind. Vorrangiges Ziel dieser Art von Evaluationen ist zumeist das Überprüfen festgelegter Ziele und somit intendierter Effekte. In konstruktiver Auseinandersetzung mit der skizzierten Befundlage lag es nahe, diesen für Evaluationen nachvollziehbaren, aber letztlich restriktiven Charakter von Auftragsforschung zu weiten und auch nicht intendierte Effekte zum Gegenstand von Forschung zu machen. Auffallend war zudem: Evaluationen zeichnen sich dadurch aus, dass „sie äußerst selten Kategorien, Klassifikationen oder Grenzwerte entwickeln – es sei denn, sie sind explizit damit beauftragt. Stattdessen verwenden sie wissenschaftlich anerkannte Definitionen und solche der amtlichen Statistik“ (Barlösius 2005, S. 139). Daraus hat Koval als Zwischenergebnis abgeleitet, „dass der Bereich ‚Förderprogramme beruflich-betrieblicher Weiterbildung‘ allgemeinere Kategorien und präzisere Begriffe benötigt, in deren Bezugssystem sich dann Effekte beschreiben lassen“ (Koval 2011, S. 10). Es spiegelt sich in den Beiträgen der Autorinnen und Autoren dieses Bandes wider: Weiterbildungsförderung existiert nicht im luftleeren Raum, sie ist Teil eines internationalen Weiterbildungsgeschehens. „Insbesondere die Formulierung der Ziele ist an gesellschaftliche Weiterbildungstendenzen gekoppelt und in diesem Sinne auf die Erzeugung bestimmter Effekte gerichtet. Deswegen sollen bzw. können Effekte von Förderprogrammen nur im Zusammenhang bzw. vor dem Hintergrund der allgemeinen Weiterbildungsentwicklungen betrachtet werden. Insofern erscheint es wichtig, neben der Erfassung methodischer Vorgehensweisen und der dazu gebildeten

Kriterien die herausgearbeiteten Zusammenhänge und deren Interpretationen stärker in den Blick zu nehmen“ (ebenda, S. 10). Insofern haben unsere Arbeiten teils durchaus Grundlagencharakter, so etwa das holistische Kriterienraster in Form eines sogenannten „morphologischen Kastens“ (vgl. Käßplinger 2011, S. 7). Dabei konnte einerseits die prinzipielle Komplexität von Wirkungsforschung aufgezeigt werden; andererseits entstand die Herausforderung, „beliebte Fehler von Wirkungsstudien“, alles mit allem erklären zu wollen und keine Schwerpunkte zu setzen, zu vermeiden. „Forschen heißt hier auch, Entscheidungen zu treffen und Forschungsdesigns in ihrem Anspruch nicht zu überdehnen“ (ebenda, S. 12). Die Entscheidungen, die wir in Bezug auf unser Forschungsdesign getroffen haben, werden im nächsten Kapitel erläutert.

3 Forschungsgegenstände, Begrifflichkeiten und Prämissen

Ein Schwerpunkt unserer Effekte-Forschung war die Frage nach der Erreichbarkeit von Beschäftigten und Unternehmen über Weiterbildungsgutscheine sowie nach der Nutzung solcher Instrumente. Dabei haben wir einen Fokus auf von Exklusion bedrohte Gruppen (insb. formal Geringqualifizierte), Weiterbildungsthemen sowie auf KMU gelegt. Auf der Basis unserer Länderstudien zu nachfrageorientierten Förderprogrammen in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Südtirol (vgl. Sgier 2011, Haberzeth/Kulmus/Stanič 2011, Pramstrahler/Gudauner 2011, Fleischer/Hefler/Markowitsch 2011) wurde das besondere Förderinstrument „Weiterbildungsgutschein“ in den Blick genommen, u. a. weil dieses Instrument zum einen sich in den letzten Jahren deutlich ausgebreitet hat und zum anderen es weiterhin sehr umstritten ist. Dabei besteht eine Diskrepanz zwischen normativer Einschätzung und empirischer Fundierung.

In Deutschland wurde mit dem Bildungsscheck NRW der älteste Weiterbildungsgutschein auf Länderebene ausgewählt (seit 2006), der zudem einen doppelten Zugang – individuell und betrieblich – vorsieht. Der zweite empirische Fall stellt der jüngere Bildungsscheck Brandenburg dar (seit August 2009). Die beiden Programme unterscheiden sich zudem in ihren Hintergründen, Zielsetzungen und Parametern der konkreten Ausgestaltung (vgl. Muth/Völzke, Ullmann in diesem Band). Sie eröffneten so für unsere Untersuchung interessante Kontrastierungen. Ein Einbezug weiterer Weiterbildungsgutscheine in Deutschland (vgl. Haberzeth/Kulmus in diesem Band) wäre interessant gewesen, war aber aus Ressourcengründen nicht zu leisten.

In Österreich, der Schweiz und Südtirol wurden Weiterbildungsgutscheine ausgewählt, die weitere Kontrastierungen bezüglich der konkreten Programmumsetzung sowie der Einbettung in die jeweilige Förder- und Weiterbildungslandschaft erlauben: In Österreich waren es verschiedene Förderprogramme des Wiener Arbeitnehmer/innen Förderungsfonds (WAFF); in Südtirol war es die individuelle Weiterbildungs-

förderung mithilfe des Vouchers der autonomen Provinz Bozen und in der Schweiz der Bildungsgutschein des Kantons Genf (vgl. den Überblick über die Programme im Anhang dieses Bandes).

Es zeigt sich, dass viele Förderinstrumente und ihre Effekte erst vor den jeweiligen nationalen bzw. regionalen Kontexten sowie den jeweiligen Handlungs- und Pfadlogiken der Akteure und Institutionen erklärbar werden. So hat zum Beispiel die öffentliche Kofinanzierung der Weiterbildung in der Schweiz (vgl. Beitrag von Schläfli/Sgier) eine traditionell deutlich geringere Bedeutung und erfährt ohne die EU-Mitgliedschaft auch nicht in gleichem Maße Impulse durch die europäische Ebene, während in Deutschland, Südtirol und Österreich der Europäische Sozialfonds sehr großen Einfluss ausübt (vgl. die Beiträge von Hefler/Markowitsch/Fleischer und Pramstrahler). Der vergleichende Blick auf differente Parameter (z. B. bei der Frage des Zugangs, der Zielgruppendefinition oder der Abstimmung mit anderen Förderprogrammen) in der Umsetzung von Weiterbildungsgutscheinen ermöglicht es, national oder regional tradierte Gewissheiten und Pfadlogiken in der konkreten Programmgestaltung zu hinterfragen. Wir haben nationale und ausländische Weiterbildungsgutscheine nicht direkt miteinander verglichen, sondern als Juxtapositionen systematisch nebeneinandergestellt. Das „Tertium Comparationis“ konzentrierte sich dann jeweils u. a. auf die Fragen, wie der Zugang zu den Förderprogrammen (insbesondere für Risikogruppen) erfolgt oder welche Themen und Inhalte gefördert werden. Im Mittelpunkt steht der Erkenntnisgewinn, der sich aus den internationalen Vergleichen gewinnen lässt (vgl. Zeuner 2010), und nicht der Versuch, ausländische Ansätze mehr oder weniger direkt übertragen zu wollen. Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit gibt es unzählige Beispiele, wo solche direkten, simplen Transferversuche von einem Länderkontext in einen anderen nicht gelungen sind. Dies ist eine Ursache dafür, dass die Grundlagen der Wirkungsforschung in der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile recht intensiv und fundiert diskutiert werden (vgl. Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik 2009).

In der Forschungsliteratur findet sich sehr oft der Begriff „Nutzen“, etwas seltener werden die Begriffe „Effekt“ und „Wirkung“ verwendet (vgl. Koval 2011). Diese Begriffe – so das Ergebnis der Analyse von Koval (2011, S. 4) – „werden in den meisten Studien nicht explizit definiert“. Eine systematische Auseinandersetzung mit Begriffen und ihrem Analysepotenzial ist in der Evaluations- und Wirkungsforschung eher selten. So ist der Nutzenbegriff durchaus beliebt, aber er wird eher selten theoretisch und methodisch vertieft diskutiert (vgl. hierzu Timmermann 1998). Viele Definitionen und Begriffsverständnisse „erschließen sich oft eher indirekt aus der Gesamtheit der Indikatoren, die zur Messung von Effekten, Nutzen etc. gebildet wurden“ (Koval 2011, S. 4). Eine Ausweitung unserer Begriffsanalysen auf den internationalen und insbesondere den englischsprachigen Raum hätte noch weitere Begrifflichkeiten rund um sogenannte Wider Benefits oder Effects zutage gefördert und die Komplexität unseres Vorhabens gesteigert. Es existiert u. a. weder national noch international eine halbwegs etablierte, allgemein anerkannte Begrifflichkeit im Feld der Wirkungsforschung in der Weiterbildung. Dies ist zum einen dadurch zu erklären, dass sich verschiedene wis-

senschaftliche Disziplinen, z. T. auch verschiedene theoretische Schulen und nationale Forschungstraditionen in diesem Forschungsfeld bewegen. Zum anderen ist es die nachvollziehbare Charakteristik von Evaluationsforschung, dass die theoretischen und methodischen Grundlagen aufgrund des Anwendungsbezugs oftmals nur von sekundärer bis peripherer Bedeutung sind. Oftmals bedient man sich gerade jener Begrifflichkeiten und Konzepte, die mit dem Evaluationsauftrag mehr oder minder gut vereinbar erscheinen.

Im Ergebnis der Beschäftigung mit einer weiteren Expertise (vgl. Fleige 2011) hat sich das Konsortium auf folgende Arbeitsdefinition verständigt:

„Effekte sind intendierte und nicht intendierte Wirkungen von etwas auf etwas. Im Zusammenhang des Effekte-Projektes sind hiermit die vielfältigen Wirkungen eines Finanzierungsprogrammes und seiner Realisierung auf Individuen oder Organisationen gemeint, die einen gezielten Nutzen anstreben. Diese Effekte sind nachvollziehbar und erfassbar für andere, wobei nicht prinzipiell von einer unmittelbaren und vollständigen Einsicht ausgegangen wird. Bei der Erfassung ist die temporale Dimension zu beachten. Es gibt kurzfristige und langfristige Effekte“ (Effekte-Forschungskonsortium, März 2011).

Auf der Sprachebene sind wir vor dem Hintergrund dieses Verständnisses jedoch bewusst bei der häufig differenten oder auch synonymen Verwendung der Begriffe Effekte und Wirkungen verblieben. Denn diese Vielschichtigkeit des Effekte- und Wirkungsbegriffs würdigt Forschungstraditionen der jeweiligen nationalen und regionalen Implementationskontexte.

Die Weiterbildungsbeteiligung auf Grundlage eines Förderprogramms wird als *Effekt erster Ordnung* bezeichnet. Auf dieser Ebene werden in der gängigen Evaluationsforschung soziodemografische Variablen erfasst, d. h., es wird die Nutzung des Förderprogramms u. a. nach Qualifikationsniveau, Alter, Nationalität/Migrationsstatus oder auch Geschlecht beschrieben. Durch diese Weiterbildungsbeteiligung ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob weiterführende Ziele wie zum Beispiel verbesserte Wettbewerbsfähigkeit auf der Ebene von Unternehmen oder soziale Integration auf der Ebene von Individuen tatsächlich erreicht werden. Diese Effekte, die durch die betriebliche und/oder individuelle Weiterbildungsbeteiligung an einem Förderprogramm entstehen, werden als *Effekte zweiter Ordnung* bezeichnet.



Abb. 1 Förderprogramme und ihre Effekte (Käpplinger 2011, unveröffentlichtes Arbeitspapier)

Die Effekte der zweiten Ordnung sind Nutzeneffekte. Diese können auf individueller Seite z. B. eine Absicherung der beruflichen Situation oder auf betrieblicher Seite z. B. eine erhöhte Produktivität sein (vgl. Käpplinger 2011, Koval 2011).

Intention war zudem, gängige empirische Ergebnisse u. a. zu sogenannten bildungsfernen Zielgruppen wie Geringqualifizierte, weiteren Risikogruppen sowie zu KMU anders bzw. vertiefender zu untersuchen. Dabei sollten auch deutlich stärker die branchen- und berufsspezifischen Weiterbildungsthemen in den Mittelpunkt gerückt werden, die angesichts einer gegenwärtig auf soziodemografische Faktoren eng geführten Diskussion um die Weiterbildungsbeteiligung kaum untersucht werden. Insgesamt wird der Prämisse gefolgt, weniger die über Evaluationen relativ gut erforschten intendierten Effekte zu untersuchen, sondern die relative Freiheit unseres Forschungsprojekts dafür zu nutzen, gerade nicht intendierte Effekte der Förderprogramme in den Blick zu nehmen. Etliche Diskurse, die im Forschungsprozess mit externen Expertinnen und Experten geführt werden konnten, zeigten, dass ein großes Interesse besteht an einem Austausch über einzelne Evaluationen hinweg und damit an Untersuchungsdesigns mit Forschungsfragen und methodischen Zugängen jenseits von eng abgesteckten Evaluationsvorgaben für einzelne Fördermaßnahmen.

4 Ergebnisse

Die Gesamtbetrachtung unserer Untersuchungsergebnisse zu den Effekten nationaler Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Beschäftigte und Betriebe wird von vier zentralen Fragen angeleitet:

- a) Welche intendierten und nicht intendierten Effekte zeigen Weiterbildungsgutscheine bei unterschiedlichen Nutzern?
- b) Von welchen Berufsgruppen und in welchen Branchen werden die Weiterbildungsgutscheine genutzt?
- c) Hat sich in der Folge der Weiterbildungsgutscheine das Weiterbildungsverhalten der Betriebe bzw. Beschäftigten verändert?
- d) Auf welche Parameter sollte das Programmmanagement achten, wenn man einen Weiterbildungsgutschein implementiert?

4.1 Intendierte und nicht intendierte Effekte

Die erste Frage zeigt den bereits eingangs dargelegten differenten bzw. komplementären Zugang unseres Projektes gegenüber den gängigen Evaluationen zu Förderprogrammen auf. Evaluationsforschung hat die zentrale Aufgabe, danach zu fragen, ob intendierte Effekte eingetreten sind, und wenn ja, in welchem Ausmaß. Nicht intendierte Effekte bleiben in der Evaluationsforschung nahezu zwangsläufig unterbelichtet. Evaluatoren wird durchaus berechtigterweise geraten, „einen klaren Arbeitsauftrag“ (DeGeVal 2011, N2) zu verfolgen und eine „Indikatorenschaukel“ (Reischmann 2004, S. 42) zu vermeiden: „Deshalb ist es unabdingbar wichtig, die Stakeholder beim Sollwertformulieren ‚ins Boot zu holen‘ und zu einem Konsens und Kontrakt zu kommen, an welchen Indikatoren der Nutzen, die Qualität, der Erfolg zu beurteilen ist“ (ebenda). Wir stimmen diesem Plädoyer mit Blick auf Evaluation auch nachdrücklich

zu. Allerdings beobachten wir bezüglich Evaluationen von Förderprogrammen eine Art „heimlichen Lehrplan“ des „Sollwertformulierens“ und eine Verwendung von bestimmten Indikatoren des Nutzens, die in ihren theoretischen und normativen Annahmen kaum noch thematisiert geschweige denn ausgiebig theorie- oder praxisbezogen diskutiert würden. Es wäre notwendig, Zielsetzungen und Indikatorik immer wieder zu hinterfragen und theoretisch fundiert zu begründen.

So ist bei dem Förderinstrument Weiterbildungsgutschein der „Mitnahmeeffekt“ ein etabliertes und konventionelles Maß, welches sich in nahezu jedem Evaluationsbericht zu Weiterbildungsgutscheinen finden lässt. In der einfachsten methodischen Form erhoben über die Frage „Hätten Sie die Weiterbildung auch ohne die Förderung besucht?“ soll er messen, inwiefern die öffentliche (Ko-)Finanzierung private Weiterbildungsbemühungen stimuliert. In diesem Sammelband wird an mehreren Stellen aufgezeigt, wie begrenzt messbar und interpretierbar dieses Maß bei differenzierter Betrachtung ist. Die Ergebnisse veranschaulichen die Auseinandersetzung mit diesem „häufig kritisierten, aber in seiner Bewertung umstrittenen Effekt der Zahlung von Subventionen oder allg. von finanziellen Anreizmaßnahmen“ (Rürup/Gruescu 2010). Unsere Untersuchungen zeigen verschiedene Anschub- und Mobilisierungseffekte auf – bei Beschäftigten und bei Betrieben (vgl. Koval/Schläfli/Sgier, Stanik/Käpplinger und andere in diesem Band). Es zeigt sich, dass durch den Finanzierungsanreiz Weiterbildungen zeitlich vorgezogen, Weiterbildungsentscheidungen beschleunigt, höherpreisige Weiterbildungen gewählt oder auch eine latente Weiterbildungsbereitschaft in manifestes Bildungshandeln umgesetzt wird (vgl. u. a. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus sowie Koval in diesem Band). Insbesondere der Zeithorizont, innerhalb dessen die Effekte von Weiterbildungsgutscheinen oder auch anderer Förderinstrumente beobachtet werden, ist wesentlich dabei sowohl eine methodisch-praktische Herausforderung für die Forschenden als auch für die Bewertung von Förderprogrammen. In der Regel werden in der Evaluationsforschung die Effekte und Wirkungen von Förderinstrumenten einmalig zu einem Zeitpunkt erhoben. Dies verunmöglicht aber die Einschätzung langfristiger Effekte und Wirkungen. Weiterbildung wirkt aber häufig erst langfristig und lebenslaufbezogen (s. Hefler in Teil 1 des Bandes). Insofern sind die Effekte und Wirkungen vieler Weiterbildungsmaßnahmen erst einmal relativ gering, da der gewählte bzw. methodisch mögliche Beobachtungshorizont meist zu kurz ist. An dieser Stelle stießen unser Projekt wie auch andere Forschende allerdings auch an pragmatische und organisatorische Grenzen, was in einer relativ kurzen Projektlaufzeit von nicht einmal drei Jahren erhebbar und zu verfolgen ist. Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Hefler, der der Frage nachgeht, welche Rolle unterschiedliche Förderangebote für formal Geringqualifizierte zu unterschiedlichen Zeitpunkten in mehrjährigen Entwicklungsprozessen spielen (vgl. Hefler in Teil 2 des Bandes). Insgesamt sollten mehr Verlaufsstudien zu dem längerfristigen Verbleib (zumindest drei bis vier Jahre) von Geförderten durchgeführt werden.

Ein weiteres Beispiel ist, dass in den Evaluationen von Gutscheinprogrammen und auch anderen Förderprogrammen zumeist sehr stark auf bestimmte soziodemografische Merkmale (Alter, Bildungs-/Qualifikationsniveau, Nationalität etc.) abgestellt

wird. Dies hat oftmals seine Ursache in aktuellen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Begründungen von Förderprogrammen und ist insofern erst einmal nachvollziehbar. Zugleich entstehen aus diesen Schwerpunktsetzungen blinde Flecken, da bspw. in den etablierten Evaluationen wenig Bezug auf branchen-, berufs-, geschlechts- oder themenspezifische Nutzungen von Förderprogrammen genommen wird. In diesem Sammelband wird an mehreren Stellen deutlich (vgl. insb. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus; Schläfli/Sgier; Pramstrahler), dass sich gerade diesbezüglich interessante nicht intendierte Effekte feststellen lassen. Diese verdienen eine intensivere Analyse, da man Problemlagen und Herausforderungen in der Partizipation, die sich hier zeigen, als Seismografen für Förder- und Finanzierungslücken nutzen könnte. So bildet sich beispielsweise augenfällig der die meisten Weiterbildungsgutscheine übergreifende Effekt ab, dass bei allen individuellen Zugängen deutlich mehr Frauen als Männer beteiligt sind (z. B. eine Frauenquote von ca. 70 % beim Bildungsscheck NRW). Bei von den Förderkriterien her nahezu identischen Weiterbildungsgutscheinen, die sich aber an Betriebe richten, sind hingegen mit leichter Mehrheit Männer die Hauptnutzergruppe (z. B. beim betrieblichen Zugang in NRW liegt die Frauenquote „nur“ bei ca. 49 %). Dieser Befund beim Bildungsscheck NRW, der wissenschaftlich gesehen auf eine Art von Realexperiment durch den doppelten Zugang für Betriebe einerseits und Beschäftigte andererseits basiert (vgl. Beitrag Stanik/Käpplinger sowie Muth/Völzke) wird in den Evaluationen zu Weiterbildungsgutscheinen jedoch kaum diskutiert, da aktuell die arbeitsmarkt- und bildungspolitische Fokussierung in der Weiterbildung auf Geringqualifizierten liegt. Dabei könnte dieser Befund es ermöglichen, über das einzelne Förderinstrument hinweg branchenbezogene Aufschlüsse zu der geschlechtsbezogen sehr differenten Selektivität betrieblicher und individueller Weiterbildungspartizipation zu erhalten.

Ähnliches gilt für die Fokussierung auf Effekte von Förderungen, die sich erst im biografischen Verlauf nachweisen lassen. Dieser Forschungszuschnitt hat insbesondere für die sogenannten Risikogruppen zu wichtigen Ergebnissen und Erkenntnissen der nachfragegeforderten Weiterbildung geführt (vgl. Koval/Klein/Reutter und Hefler in diesem Band). Hier konnten Effekte im Kontext von lebensweltlich bedingten und begründeten subjektiven Sichtweisen auf Weiterbildung, auf Nutzenerwartungen, auf eingetretenen Nutzen oder auf Bedeutungszuschreibungen aufgezeigt und veranschaulicht werden. Anhand der österreichischen Befunde wird deutlich, warum der Effekt nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung erst einmal nur darin liegen kann, einen ersten Beitrag zu leisten, um Bildungsprozesse für diese Zielgruppen zu ermöglichen. Unter anderem auf der Basis von Fallstudien wird bei Hefler (vgl. Beitrag in Teil 2 dieses Bandes) aufgezeigt, dass berufliche Weiterbildung zu nutzen für formal Geringqualifizierte bedeuten kann, einen mehrjährigen, mehrstufigen, Phasen des Erfolgs und des Scheiterns umfassenden Lern- und Entwicklungsprozess beschreiten zu können, in dessen Verlauf sind die Individuen auf das Vorhandensein unterschiedlicher Angebote der Weiterbildungsförderung angewiesen. Aus diesem, auch in den biografisch-narrativen Interviews von Koval/Klein/Reutter belegten Er-

gebnis lässt sich als Forschungsdesiderat ableiten, dass verstärkt mehrjährige Veränderungsprozesse in den Fokus von Forschung genommen werden sollten.

Zusammenfassend ist eine stärkere Beobachtung von nicht intendierten Effekten durch Politik und Wissenschaft in der Analyse von Förderprogrammen zu fordern, auch um ggf. Fehleinschätzungen zu den Wirkungen eines Förderprogramms und damit einhergehende Konsequenzen zu vermeiden. Wenn sich intendierte Effekte nicht zeigen, dann muss dies nicht zwangsläufig heißen, dass Förderprogramme nicht wirkungsvoll sind. Die Entdeckung des Penicillins war kein intendiertes Ergebnis, aber trotzdem eine enorm wirkungsvolle Entdeckung. Mittlerweile führt auch die deutsche Bundesregierung argumentativ an, dass die Weiterbildungsgutscheine in ihrer dominanten Nutzung durch Frauen ein Instrument der Förderung „zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt“ sind: „Die grundlegende Gestaltung der Förderrichtlinie im Programm ‚Bildungsprämie‘, die einen Fokus auf Erwerbstätige mit geringem oder mittlerem Einkommen legt, führt dazu, dass insbesondere Frauen von dem Programm profitieren. Im Jahr 2009 waren 74 Prozent der Programmnutzer weiblich“ (vgl. Drucksache 17/12152 vom 18.1.2013, S. 17). Dieser Effekt der Gutscheinförderungen war unseres Wissens weder auf Landes- noch Bundesebene intendiert, ist aber erst einmal nützlich für eine andere Dimension gesellschaftspolitischer Ziele, wenngleich die ungleiche Nutzung von Gutscheinen durch die Geschlechter noch eingehender analysiert werden müsste. So zeigen unsere Ergebnisse schon einmal auf (Beitrag Haberzeth/Käpplinger/Kulmus in diesem Band), dass sich hier branchentypische Problemlagen in weiblich dominierten Branchen und eine von Frauen weiterhin zumeist verfolgte sequenzielle Berufs-/Familienplanung gegenseitig verstärken. Lösen Gutscheine diese Problemlagen oder mildern sie diese lediglich ab?

Vorstellbar bzw. u. E. anstrebenswert wäre eine Förderpolitik, die nicht primär von den zu erreichenden Zielen her denkt und agiert, denn Zielabweichungen müssen im traditionellen Verständnis zu behebende Mankos sein, also etwas, dem entgegengewirkt werden muss. Es erscheint stattdessen zweckmäßig, sich bei der Prüfung der Zielabweichung grundsätzlich zu fragen, ob die Ziele realistisch waren und welche anderen Ziele – ggf. unbeabsichtigt – erreicht wurden, die ihrerseits wichtig oder vielleicht sogar noch wichtiger sind als die intendierten. Eine Fixierung auf eine Zielerreichung im Sinne eines reinen Soll- und Ist-Abgleichs erscheint uns nicht mehr zeitgemäß. Sie sollte ersetzt werden durch eine forschungsbasierte und reflexive Förderpolitik, die Zielsetzung und Zielerreichung dynamisch denkt.

Fazit: Die empirischen Ergebnisse legen es nahe, ergänzend zu den und ggf. auch als Korrektiv von Untersuchungen, die ausschließlich intendierte Effekte beachten, die nicht intendierte Effekte stärker in den Blick zu nehmen. Die Erfassung einer Wirkungsbreite kann dazu beitragen, Fehlbewertungen von Programmen und daraus resultierende Fehlentscheidungen zu verhindern. Wissenschaft und insbesondere die auftragsbezogene Evaluationsforschung müssen stärker aus der Per-

spektive eines Politikberatungsangebotes schon bei der Auftragsklärung inhaltlich geeignete Zieldefinitionen und die Indikatoren der Zielerreichung thematisieren.

4.2 Differente selektive Wirkungen von Weiterbildungsgutscheinen

Gutscheine allgemein und auch Weiterbildungsgutscheine sind durchaus umstritten in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: „Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und vielen anderen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen“ (Dohmen 2005, S. 4). Allerdings hinkt die empirische Bearbeitung hinter der ordnungspolitischen Auseinandersetzung hinterher, bzw. oftmals sind empirische Ergebnisse ideologisch „eingefärbt“. Unsere empirischen Ergebnisse zeigen auf, dass Weiterbildungsgutscheine selektive Wirkungen haben. Allerdings sind diese selektiven Wirkungen oft anders, als es Kritiker und Befürworter erwarten, oder im Vergleich zu den Ergebnissen der allgemeinen Partizipationsforschung anders als zu erwarten. Auch ist es geradezu ein Spezifikum von Weiterbildungsgutscheinen, dass sie eine selektive, allerdings kompensatorische Wirkung haben sollen. Man will arbeitsmarkt- und bildungspolitisch gerade nicht die normalen Partizipationsmuster in der Weiterbildung replizieren, sondern u. a. Risikogruppen (besser) erreichen. Damit weichen Weiterbildungsgutscheine von Gutscheinen in anderen Bildungsbereichen wie in der Vorschulbildung oder in der arbeitsagenturgeförderten Weiterbildung ab, wo man eher die individuelle Wahlfreiheit und den Wettbewerb unter Bildungsanbietern verstärken will. Insbesondere die Intensivierung des Wettbewerbs unter Bildungsanbietern ist bei real umgesetzten Weiterbildungsgutscheinen bestenfalls auf der deklatorischen Ebene eine zu verfolgende Zielsetzung, in den Evaluationen zu Weiterbildungsgutscheinen hingegen bislang nachvollziehbarerweise lediglich peripher ein Thema.

Realiter werden in fast allen nationalen und ausländischen Programmen Personen mittleren Qualifikationsniveaus in der Gesundheits- und Sozialbranche deutlich überdurchschnittlich erreicht. Höherqualifizierte und sehr weiterbildungsaktive Branchen wie z. B. der Versicherungs- oder Bankensektor nutzen Bildungsgutscheine deutlich unterdurchschnittlich. Insofern wird das in der Weiterbildungsforschung bekannte Matthäusprinzip „Denn wer hat, dem wird gegeben“ bei Weiterbildungsgutscheinen partiell durchbrochen durch ein ganz eigenes, querliegendes Muster. Die Befunde von Haberzeth/Käpplinger/Kulmus zeigen u. a. exemplarisch an der bei vielen Weiterbildungsgutscheinen quantitativ sehr verbreiteten „Nutzerin Physiotherapeutin“ realtypisch auf, was eine Teilgruppe charakteristischer Gutscheinnutzer vor dem Hintergrund von Lebenslauf, Geschlecht, Familie, Beruf und Branche ausmacht und welche Relevanz der Gutschein hier genau hat.

Geringqualifizierte und andere sogenannte Risikogruppen, also die oftmals vorrangig intendierten Zielgruppen vieler Weiterbildungsgutscheine, werden zumeist nur begrenzt erreicht. Die politisch intendierte, kompensatorisch-selektive Wirkung von Weiterbildungsgutscheinen wird nur partiell erreicht. Allerdings sollte man vorsichtig

mit dem vorschnellen Schluss sein, dass Weiterbildungsgutscheine in Bezug auf diese Zielgruppen wirkungslos wären – oder sein müssten. Hier regt der Bildungsgutschein Genf mit seinem konsequent offenen Zugang zu grundsätzlichen Überlegungen an. Paradoxerweise scheint ein offener, nicht zielgruppenspezifischer Zugang förderlicher für diese Zielgruppe zu sein als ein Zugang, der auf „Problemgruppen“ ausgerichtet ist und durch diese Ausrichtung stigmatisierende Wirkungen hervorbringt. Muth/Völzke thematisieren in ihrem Beitrag dies auch ähnlich mit dem Begriff des „Tragwelleneffekts“. Zudem erfordert jeder enge Zielgruppenbezug auch die Etablierung eines Prüf- und Bedarfsverfahrens, das zum einen eigene Ressourcen erfordert und zum anderen gerade die Ursache für stigmatisierende Effekte sein kann. Theoretisch ist es durchaus schlüssig, einen engen Zielgruppenbezug zu fordern. In der sozialen Realität liegen spezielle Förderung und Stigmatisierung allerdings anscheinend nah beinander. Die Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen (vgl. Koval/Folger in diesem Band) und aus Österreich (vgl. Hefler in Teil 1 in diesem Band) zeigen auf, dass man von den Weiterbildungsgutscheine nutzenden Geringqualifizierten etwas über die Gestaltung des Zugangs zu Förderprogrammen lernen kann. Allein ein Förderprogramm für eine Zielgruppe zu definieren erweist sich als nicht hinreichend, um diese Gruppe dann auch wirklich zu erreichen. Es bedarf einer lebensweltlich anschlussfähigen Bekanntmachung der Programme (hier wäre es auch einmal wichtig, das Marketing von Förderprogrammen unter einem Milieufokus zu evaluieren) und einer lebenslaufbezogenen Platzierung von Weiterbildungen, die dann auch einen spezifischen und erkennbaren Nutzen für die Zielgruppe zeigen. Auf diesen Punkt werden wir im Folgenden noch näher eingehen, wenn wir uns mit den Parametern oder auch „Stellschrauben“ von Weiterbildungsgutscheinen befassen.

Mit Blick auf Betriebe zeigt sich, dass es kaum grundsätzliche Änderungen der betrieblichen Handlungslogik bzw. der Handlungslogik der betrieblichen Entscheidungsträger gibt. Durch eine Gutscheinförderung wird kaum ein langfristig weiterbildungsabstinenter Betrieb zu einem erstmalig weiterbildenden Unternehmen. Es wäre auch etwas unrealistisch anzunehmen, dass eine vergleichsweise punktuelle und finanziell überschaubare Förderintervention zu solchen fundamentalen Verhaltensänderungen führen könnte. Wollte man solche tief greifenden, nachhaltigen Änderungen erzielen, müsste man sicherlich ganz andere, politisch kaum durchsetzungsfähige Finanzvolumina einsetzen (vgl. Markowitsch/Käpplinger/Hefler 2013). Trotzdem zeigen sich Effekte dahin gehend, dass bereits weiterbildungsaktive Betriebe mehr oder auch häufiger Weiterbildung machen, sodass makroökonomisch sich durchaus die betriebliche Weiterbildungsaktivität im Jahresdurchschnitt erhöht (vgl. auch Görnitz 2009). Insofern führen Weiterbildungsgutscheine für Betriebe wie bspw. KMU in NRW in der Regel nicht zu einer Verhaltensänderung im Sinne einer Erstaktivierung für Weiterbildung, sondern zu einer Verstetigung und zu partiellen Veränderungen des Weiterbildungsverhaltens in – durchaus nicht unwichtigen – Details. In Bezug auf Mitarbeitergruppen oder auch Weiterbildungsthemen modifizieren die Weiterbildungsgutscheine die Bereitschaft der Entscheidungsträger, ihre Aktivitäten auszuweiten. Ein kleiner finanzieller Finanzierungsanreiz kann hier stellenweise das „Zünglein

an der Waage“ sein, wenn Weiterbildungsteilnahmen von bestimmten Beschäftigten-
gruppen oder bestimmte – nicht unmittelbar wirtschaftlichen Ertrag versprechende –
Weiterbildungsinhalte innerbetrieblich in ihrem Pro und Contra erwogen werden.
Besonders bemerkenswert ist der Befund, dass beim betrieblichen Zugang überwie-
gend Männer den Weiterbildungsgutschein nutzen (dürfen), während es im indivi-
duellen Zugang überwiegend Frauen sind. Dies zeigt auf, dass es nur begrenzt einen
„objektiven Bedarf“ an Weiterbildung gibt, sondern subjektive Bedürfnisse von Be-
trieben und Beschäftigten partiell divergieren und betriebliche und berufliche Weiter-
bildungsteilnahme divergenten Selektionsmechanismen folgen. Förderpolitisch be-
stärkt dieses Ergebnis einen doppelten, gleichwertigen Förderfokus sowohl auf
betriebliche als auch berufliche Weiterbildung. Für die Wissenschaft müsste die in
vielerlei Hinsicht divergente Nutzung des Bildungsschecks NRW mit seinen beiden
Säulen „betrieblicher Zugang“ und „individueller Zugang“ ein spannendes For-
schungsfeld darstellen, um die Differenz zwischen individueller und betrieblicher
Handlungslogik eingehender empirisch zu untersuchen (vgl. Kaufmann/Widany
2013).

Nachdenklich stimmt die Interpretation, dass individuelle Weiterbildungsgutscheine
tendenziell Betriebe aus ihrer Weiterbildungsmitverantwortung entlassen (vgl. Beitrag
Schläfli/Sgier). Dies ist ein Befund, den auch andere quantitative Untersuchungen
(Schwerdt u. a. 2012) aufzeigen. Dies müsste noch näher und längerfristig untersucht
werden, da sich hier ein impliziter Mitnahmeeffekt andeutet, der sich so gestaltet, dass
individuelle Gutscheinförderung und -nutzung indirekt und vor allem langfristig zu
einer Entlastung von Betrieben führt. Wichtig wäre zukünftig, dass die Forschung die
Möglichkeit hätte, „Informationen aus Erhebungen der amtlichen Statistik einerseits
und Informationen über die Teilnahme an wirtschaftspolitischen Programmen ander-
erseits, die auf der Ebene der Betriebe oder Unternehmen gewonnen werden, zu-
sammenzuspielen. Entsprechende Daten für geförderte Firmen und nicht geförderte
Firmen aus einer Kontrollgruppe könnten dann mit den Methoden der modernen
Evaluationsforschung untersucht werden“ (Wagner 2006, S. 13).

Speziell in der Gesundheitsbranche könnten Weiterbildungsgutscheine den Hand-
lungs- und Veränderungsdruck verringern, während hier eigentlich eine Branchenre-
gelung dazu aussteht, wie finanzielle Weiterbildungslasten zwischen Krankenkassen,
Betrieben und Beschäftigten neu verhandelt und verteilt werden können. Insofern
sollte unser Forschungsbefund und unsere nähere Erklärung, warum Weiterbildungs-
gutscheine in Deutschland überdurchschnittlich in der Gesundheitsbranche einge-
setzt werden, Anlass für weitere Diskussionen auch mit Blick auf den Zusammenhang
von Aus- und Weiterbildungen sein.

Fazit: Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass diese in großen Teilen anders aus-
fallen als erwartet. So werden die Risikogruppen vielfach nicht im gewünschten
Maße erreicht. Es erscheint lohnenswert, die Zugänge zur Förderung und die ver-
schiedenen Förderparameter noch einmal dezidiert zielgruppenspezifisch zu

durchdenken. Auch in Bezug auf Betriebe zeigt sich, dass der Effekt der Gutscheinförderung nicht in der Erstaktivierung liegt, sondern vielmehr zu Verstetigungen und Veränderungen des Weiterbildungsverhaltens in nicht unmaßgeblichen Details beiträgt. Auf der thematisch-inhaltlichen Ebene zeigen sich lebenslauf- und branchenbezogene Verwobenheiten von beruflichen und familiären Entscheidungen bei der Gutscheinnutzung.

4.3 Effekte von Parametern und „Stellschrauben“ in der Förderprogrammumsetzung

In der Forschung zu Gutscheinen in der Schule wird hervorgehoben: „It should be clear that the underlying institutions and the precise details of the program implemented are critically important in thinking about the potential impacts of school choice“ (Hsieh/Urquiola 2006, S.1499). In Anlehnung an Walter (2010) haben wir zentrale Parameter oder – in der Sprache von Programmadministratoren – „Stellschrauben“ herausgearbeitet (vgl. Beitrag Käßlinger in diesem Band). Die existierende Forschungsliteratur verweist u. a. auf die Bedeutung der Gutscheinhöhe und die Rolle der Beratung (Messer/Wolter 2009), wobei aus bildungsökonomischer Sicht hier primär der Gutscheinhöhe eine hohe Relevanz zugesprochen wird, während Beratung in Zweifel gezogen wird. Sowohl die bildungsökonomische als auch die pädagogische Disziplin hat dabei ihre theoretischen und normativen „Brillen“ mit denen sie auf den Forschungsgegenstand blicken. Unsere Befunde zur Beratung verweisen erst einmal darauf, dass es drei grundsätzliche Modelle gibt, in denen Beratung in die Weiterbildungsgutscheine eingebunden ist. Es gibt Weiterbildungsgutscheine,

- die eine verpflichtende Beratung vorsehen,
- die eine fakultative Beratung vorhalten und
- die weitestgehend auf ein gutscheinspezifisches Beratungsangebot verzichten.

Diese Differenzierung der Einbindung von Beratung wird im Beitrag von Käßlinger/Klein und in weiteren Beiträgen thematisiert. Im Großen und Ganzen lässt sich festhalten, dass die bisherige Gutscheinberatung eine stark verfahrensorientierte, Missbrauch vorbeugende Relevanz hat, während die Beratungsfunktion im Sinne einer Entscheidungshilfe und Orientierung auf dem Weiterbildungsmarkt nur relativ begrenzt erfüllt wird. Dies ist auch im Sinne von vielen bisherigen Gutscheinnutzern, die einen unkomplizierten und wenig aufwendigen Zugang zu dem Förderprogramm favorisieren. Ungeachtet dessen – und im vergleichenden Blick auf Österreich bzw. Wien mit seinem sehr ausdifferenzierten Beratungskonzept in der Weiterbildungsförderung (vgl. Hefler in Teil 1 in diesem Band) – muss die Rolle von Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen einerseits präzise bestimmt und andererseits mit Blick auf heterogene Informations- und Orientierungsbedarfe der Gutscheinnutzer weiter ausdifferenziert werden.

Andere Parameter der Ausgestaltung (Auswahl von Weiterbildungseinrichtungen, thematischer Zuschnitt förderfähiger Weiterbildungen, Rolle der Kofinanzierung etc.)

wären weitere interessante Größen, die wir in diesem Band ansatzweise streifen, die aber Forschungsgegenstand weiterführender Untersuchungen sein könnten. Der schweizerische Beitrag von Schläfli/Sgier verweist nachdrücklich auf die Bedeutung eines offenen im Gegensatz zu einem zielgruppenspezifischen Zugang. Die Beiträge zum Bildungsscheck NRW oder zu den nachfrageorientierten Weiterbildungsförderungen in Wien thematisieren, dass es aus verschiedenen Gründen heraus nicht genügt, Förderprogramme auf Geringqualifizierte soziodemographisch auszurichten. Vielmehr ist es notwendig, stärker lebenslaufbezogen und vor allem lebenswelt- und milieubezogen auf die Gruppen zuzugehen. So verdeutlichen bspw. Koval/Folger auf Grundlage von Interviews mit formal gering qualifizierten Nutzerinnen und Nutzern des Bildungsschecks NRW, die also entgegen quantitativer Durchschnittswerte sozusagen „erwartungswidrig-aktiv“ (Reich-Claassen 2010) an Gutscheinprogrammen teilnehmen, dass häufig ein eher zufälliger Zugang zum Programm erfolgt und die Gutscheinförderung retrospektiv als „versteckte Hand“ eingeordnet wird – diese war hilfreich, aber man wäre gern auf die Möglichkeit der Förderung hingewiesen worden.

Insgesamt kommt der konkreten, operativen Umsetzung der Förderprogramme eine große Bedeutung zu. Angesichts der großen Vielfalt an Weiterbildungsgutscheinen auf Länder- und Bundesebene, die viele Parameter der Gutscheinförderung (z. B. Zielgruppen, Beratungsformen, Zugang, Themenwahl etc.) unterschiedlich justieren, ist nachdrücklich ein stärkerer Austausch zwischen Programmverantwortlichen und vergleichenden Analysen von Förderprogrammen zu empfehlen. Letzteres ist definitiv nicht im Sinne eines Wettbewerbs, sondern im Sinne eines Voneinanderlernens gemeint.

Fazit: Die inzwischen vielfältigen Praxen von Weiterbildungsgutscheinen machen deutlich, dass eine Vielzahl von Parametern wichtig ist, die ihre je spezifischen Effekte zeigen. Hier werden differenzierte Untersuchungen zu einzelnen Parametern benötigt sowie ein intensiverer Austausch unter Programmverantwortlichen über die Wirkungen der jeweiligen maßgeblichen Parameter, um die gewünschte Wirkungen zu erzielen. Mit den Ergebnissen werden u. a. Impulse zu den präziseren Funktionen und Rollen von Zugang, Themen, Beratung und Vernetzung geliefert.

4.4 Effekte des Instruments Weiterbildungsgutschein im Orchester der Förderprogramme

In dem Beitrag von Haberzeth/Kulmus wird eine Systematisierung nachfrageorientierter Förderinstrumente präsentiert. Es wird ersichtlich, dass Weiterbildungsgutscheine sich mittlerweile in vielen deutschen Bundesländern finden lassen. Ehmanns Einschätzung, dass Weiterbildungsgutscheine zwar „bereits seit vielen Jahren in der europäischen Diskussion sind, es aber nur wenige realisierte, eher anekdotische Beispiele gibt“ (2003, S. 6), hat sich innerhalb von zehn Jahren radikal überholt. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Status von Dauer sein wird. Weiterbildungsgutscheine in Deutschland sind zu einem wesentlichen Anteil für Bildungsadminis-

tratoren deshalb attraktiv, weil im Kontext des Europäischen Sozialfonds (ESF) die zumeist 50%ige Kofinanzierung von Beschäftigten und Betrieben von den Ländern genutzt werden kann, um die eigenen Landeshaushalte zu entlasten. Es wird in den nächsten Jahren spannend sein zu verfolgen, wie sich mit auslaufender bzw. reduzierter ESF-Förderung die Förderinstrumente weiterentwickeln werden. Insofern muss man vorsichtig mit der Aussage sein, dass sich Weiterbildungsgutscheine dauerhaft in Deutschland durchgesetzt haben, und man kann die Frage stellen: „Die Bildungsschecks auf Länderebene werden öffentlich über auslaufende bzw. rückläufige ESF-Mittel kofinanziert. Kommt danach wieder einmal ein neues Programm, irgendwann doch ein verlässliches System oder eine klaffende Lücke?“ (Käpplinger/Haberzeth/Kulmus 2013, S. 53).

Weiterbildungsgutscheine sind nachfrageorientierte Instrumente, die jedoch implizit immer mit angebotsorientierten Instrumenten verknüpft sind. So wurden Beratungsstellen nicht extra für Weiterbildungsgutscheine aufgebaut oder allein über Gutscheinberatungen finanziert, sondern es werden etablierte, über Angebotsförderung teilfinanzierte Strukturen genutzt. Auch wenn man bedenkt, dass Weiterbildungsgutscheine bei den meisten deutschen Anbietern bestenfalls im einstelligen Prozentbereich zum Umsatz und den Teilnehmerzahlen beitragen, wird deutlich, dass sie zumeist ein Nebengeschäft sind und wohl kaum ein Anbieter ein neues Weiterbildungsangebot schaffen wird, nur weil es einen Weiterbildungsgutschein gibt. Thematische Programmanalysen in Brandenburg belegen, dass die meisten Themen, die über Weiterbildungsgutscheine gefördert werden, eher zu klassischen, ohnehin existierenden Angeboten auf dem Weiterbildungsmarkt zu zählen sind. In Südtirol stellt sich die Situation unterschiedlich dar, weil Weiterbildungsgutscheine gewissermaßen als „Vollendung des Systems“ (Pramstrahler) gesehen werden, um eher das Innovative zu fördern, das sonst in keine Förderschiene passt.

Bestandsaufnahmen und Konsistenzprüfungen (vgl. Koscheck u. a. 2011) sind von großer Bedeutung, um die Übersicht zu bewahren und etwaige Dopplungen, aber auch Leerstellen in der Förderung im Auge zu behalten. Noch hilfreicher wäre jedoch eine Systemevaluation der verschiedenen Förderungen. Bislang dominieren Evaluationen einzelner Förderinstrumente. Allein unsere Ergebnisse zeigen auf, dass viele Wirkungen (und Nichtwirkungen) von Förderinstrumenten erst durch ihre Kontextualisierung in die jeweils nationale und regionale Förderlandschaft erklärbar werden. So dominiert in Deutschland zum Beispiel die thematische Nutzung bei nahezu allen Weiterbildungsgutscheinen in der Gesundheits- und Sozialbranche relativ stark, während dies in der Schweiz und mit Abstrichen in Südtirol nicht feststellbar ist. Die Erklärung liegt hier u. a. darin, dass es im Ausland branchenspezifische Weiterbildungsförderungen oder separate Förderprogramme gibt. Eine solche Systemevaluation verschiedener Förderung könnte das Policy-Learning weiter fundieren und unterstützen. Dieses findet einerseits sowieso statt, wie unsere Kollegen in ihrem Beitrag zur Diffusionslogik von Förderprogrammen am Beispiel des Landes Österreichs und des Einflusses der Europäischen Union erläutern. Hierbei entwickeln sich implizite Pfadlogiken und Segmentierungen der Förderung. In Bezug zu Deutschland ist es

sicherlich ein offenes Geheimnis, dass die Weiterbildungsgutscheine auf Länderebene und die Bildungsprämie des Bundes wesentlich von der Pionierrolle Nordrhein-Westfalens beeinflusst wurden. Andererseits könnte ein vertiefter Austausch die weitere Vernetzung der Förderprogramme befördern, damit lebenslaufbezogen „opportunity structures“ angedacht werden können, um „life structures“ wirklich zu verändern (vgl. Hefler in Teil 1 diesem Band). Generell zeigen die Beiträge von Hefler, Koval/Klein sowie Haberzeth/Käpplinger/Kulmus auf, dass die Förderung auch von Risikogruppen aus einer branchen- und themenspezifisch kontextualisierten Lebenslaufperspektive und zumeist nicht allein durch punktuelle Interventionen wirkungsvoll sein kann.

Das maßgeblich von Milton Friedman theoretisch-konzeptionell angedachte Gutscheinmodell hat in der Umsetzungspraxis in der Weiterbildung wesentliche Modifikationen erfahren. Es ist gegenwärtig kein Modell der grundlegenden Neuausrichtung der Weiterbildungsfinanzierung, sondern ein nachfrageorientiertes Instrument, das in vielen Parametern aber oftmals von angebotsorientierter Förderung abhängig ist. Vor diesem aktuellen Hintergrund ist kaum zu erwarten, dass Weiterbildungsgutscheine in der bisherigen Form eine in der Fläche hohe Bedeutung für die quantitative und qualitative Entwicklung des Weiterbildungsangebots haben. Weiterbildungsgutscheine können gegenwärtig in Deutschland am ehesten Impulse setzen, die man aber auch nicht unterschätzen sollte. Alles in allem kann man in Bezug auf die Weiterbildungsgutscheine der Länder die Einschätzung vertreten, „nachfrageorientierte Förderinstrumente können und sollten angebotsorientierte Instrumente nicht vollständig ersetzen. Vielmehr sollten sie einen sinnvollen Platz im Instrumentenkasten der (Weiter-)Bildungspolitik erhalten“ (Muth 2009, S.186). Insofern plädieren wir für eine Entspannung der – manchmal etwas ordnungspolitisch – polarisierend wirkenden Debatte für oder gegen Angebotsförderung oder Nachfrageförderung und eher für eine Komplementarität beider Ansätze. Diese Komplementarität von Angebots- und Nachfrageorientierung existiert sowieso schon seit Jahren bei den meisten öffentlichen und privaten Weiterbildungseinrichtungen. Sie bestreiten mittlerweile – zwar in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichen Anteilen – ihre Finanzbudgets durch Mischfinanzierungen (öffentliche Grundfinanzierung, Teilnehmerentgelte, betriebliche Finanzierung, projektbasierte Finanzierung etc.), wobei die Teilnehmenden selbst und die Betriebe sowieso bei den meisten Weiterbildungsanbietern die höchsten Einnahmen generieren (wb monitor 2010, S. 9). Weiterbildungsgutscheine – ganz wichtig: in der Form, wie sie momentan in Deutschland eingesetzt werden – können in diesem Kontext u. E. keine grundsätzlich neuen Strukturen schaffen. Auch eine Einführung allein auf Risikogruppen scheint zu kurz gegriffen. Weiterbildungsgutscheine können Anreize setzen, und sie können Lücken im Förder- und Marktsystem aufdecken. Dies gilt es u. E. mehr zu nutzen, was wir als Seismografenfunktion begreifen. In diesem Sinne hoffen wir in diesem Band einige spezifische Stärken von Weiterbildungsgutscheinen aufgezeigt zu haben, aber auch die Schwächen, Optimierungsmöglichkeiten bzw. Begrenzungen, sodass wir letztlich für einen Blick über Weiterbildungsgutscheine hinaus auf die gesamte Förderlandschaft und ihr Zusammenspiel mit gesetzlichen Regelungen und Marktkräften plädieren.

Fazit: Es besteht die kontinuierliche Aufgabe und Herausforderung, einzelne – insbesondere befristete – Förderinstrumente in eine Gesamtstrategie im Sinne eines Beschreitens des Weges vom isolierten Instrument zur aufgabenzentrierten Kooperation einzubinden. Unsere Ergebnisse verweisen vor allem hinsichtlich Risikogruppen auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung und Komplementarität der verschiedenen Formen und Instrumente öffentlicher Weiterbildungsförderung. Wichtig dabei ist der Blick auf die Herausforderungen und lebenslauf- und berufsbezogenen Problemlagen der Beschäftigten (und der Betriebe). Dies mitzubedenken birgt die Chance, dass ein Mehrwert von Politik und politisch initiierte Weiterbildungsförderung für reale Problemlagen erfahrbar und nützlich wird. Unsere Ergebnisse verweisen darauf, dass es zunehmend bedeutsamer wird, lebenslaufbezogen zu agieren, da es nicht einfach um einmalige Übergänge oder Problemlagen geht.

5 Fazit und Ausblick

Die vorliegenden Ergebnisse zu den Effekten von Weiterbildungsgutscheinen, deren Breite und Tiefe in den Beiträgen sichtbar wird, bieten eine Fülle von Anregungen sowohl für die Wirkungsforschung als auch für die Weiterbildungspolitik und die Weiterbildungspraxis im deutschsprachigen Raum. Einerseits wurden neue bzw. vertiefende Erkenntnisse zu den intendierten und nicht intendierten Effekten von Weiterbildungsgutscheinen generiert und andererseits Wege aufgezeigt, wie die bisherige Wirkungsforschung zu Weiterbildungsgutscheinen und auch anderen Förderinstrumenten inhaltlich und methodisch weitergeführt werden kann. In diesem Sinne ist die im Titel dieser Einführung eingeforderte Veränderung nicht im Sinne eines radikalen Perspektivwechsels, sondern im Sinne einer Perspektiverweiterung in inhaltlicher und methodischer Hinsicht zu verstehen. Die international vergleichende Perspektive haben wir sowohl als zusätzliche Bereicherung als auch zusätzliche Herausforderung erfahren und erlebt, die es weiterzuverfolgen und zu verfeinern gilt.

Wir hoffen und wünschen unseren Leserinnen und Lesern, dass sie in unseren Ergebnissen Anregungen finden.

Last, but not least danken wir allen Unterstützerinnen und Unterstützern aus der Förderpolitik und Administration, die uns bei der Realisierung unserer Forschungen begleitet und sie teils überhaupt erst in dieser Weise ermöglicht haben. Unser besonderer Dank gilt Rolf Klein vom BMBF für die Idee zu diesem Vorhaben, Peter Munk und Heidemarie Stuhler vom BMBF für die fachliche Begleitung des Vorhabens. In den Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen möchten wir uns für das Ermöglichen von Zugängen und das durchgehende Interesse an unseren Ergebnissen bei Marco Ullmann und Ute Tenkhof vom MASF Brandenburg, Ulrike Schwarz von der LASA Brandenburg, Reinhard Völzke und Uwe Loss vom MAIS in Nordrhein-West-

falen sowie Maria Icking und Josef Muth von der G.I.B. Bottrop bedanken. Gerlinde Sonnenberg war eine große Hilfe bei der Erstellung dieses Manuskripts.

Literatur

- Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik“ DeGEval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hg.):** Verfahren der Wirkungsanalyse – Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Karlsruhe 2010.
- Barlösius, E. (2005):** Die Macht der Repräsentation – Common Sense über soziale Ungleichheiten. Wiesbaden.
- Dohmen, D. (2005):** Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen. Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen? Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, 18. März 2005. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. Köln.
- Ehmann, C. (2003):** Finanzierung, Vielfalt und Verantwortung. Finanzierungsmodelle für die Weiterbildung und ihre Wirkungen. In: EB 2003/1, S. 2–7.
- Fleige, M. (2011):** Evaluationsbegriffe in der Weiterbildungsforschung. Terminologie, Definitionen und Verwendungen in Handlungsfeldern im deutschsprachigen Raum in interdisziplinärer Perspektive, Arbeitsbericht No. 2. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%202.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Österreich. Arbeitsbericht No. 7. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_0_7.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Görlitz, K. (2009):** The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments – Evidence from German Establishment Data. Ruhr Economic Papers, No. 144. RWI. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_09_144.pdf [Zugriff: 20.08.2010].
- Haberzeth, E./Kulmus, C./Stanik, M. unter Mitarbeit von H. Angenent (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Deutschland, Arbeitsbericht No. 5. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%205.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Hsieh, C.-T./Urquiola, M. (2006):** The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. In: Journal of Public Economics 90, S. 1477–1503.
- Käpplinger, B. (2011):** Kriterienraster für eine vergleichende Effekte- und Nutzenforschung in der beruflichen Weiterbildung für Betriebe und Beschäftigte, Arbeitsbericht No. 1. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%201.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].

- Käpplinger, Bernd/Haberzeth, Erik/Kulmus, Claudia (2013):** Finanzierung von Bildung im Lebenslauf – Was Hänschen finanziert bekommt, kann Hans selbst zahlen? In: REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 2013/2, S. 43–56.
- Kaufmann, K./Widany, S. (2013):** Berufliche Weiterbildung – Gelegenheits- und Teilnahmestrukturen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2013/1, S. 29–54.
- Koscheck, S./Müller, N./Walter, M. (2011):** Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene. Band 12 der BMBF-Reihe Bildungsforschung, Bonn/Berlin.
- Koval, A. (2011):** Analyse von empirischen Studien zu Effekten von Förderprogrammen im Bereich beruflich-betrieblicher Weiterbildung, Arbeitsbericht No. 3. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%202.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Meier, Artur u. a. (1998):** Weiterbildungsnutzen – Über beabsichtigte und nicht beabsichtigte Effekte von Fortbildung und Umschulung. Berlin.
- Messer, D./Wolter, S. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Zürich/Bern. http://www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf [Zugriff: 13.05.2013].
- Muth, J. (2009):** Bildungsgutscheine in der Weiterbildungspolitik – Potenziale und Risiken eines nachfrageorientierten Steuerungsmodells. In: Böttcher, W. u. a. (Hg.): Evidenzbasierte Bildung. Münster, S. 175–187.
- Pramstrahler, W./Gudauner, K. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Südtirol. Arbeitsbericht No. 6. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%206.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Reischmann, J. (1993):** Erfassung von Weiterbildungs-Wirkungen – Probleme und Möglichkeiten. In: Grundlagen der Weiterbildung, H. 4, S. 199–206.
- Rürup, B./Gruescu, S. (2010):** Mitnahmeeffekt. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8356/mitnahmeeffekt-v8.html> [Zugriff: 15.07.2013].
- Schwerdt, G./Messer, D./Wößmann, L./Wolter, S. C. (2012):** The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: Journal of Public Economics 96, H. 7–8, S. 569–583.
- Sgier, I. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Schweiz. Arbeitsbericht No. 4. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%204.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Timmermann, D. (1998):** Nutzen aus der Sicht der Wissenschaft. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Nutzen der beruflichen Bildung. Bielefeld, S. 75–92.
- Wagner, G. (2006):** Politikrelevante Folgerungen aus Analysen mit wirtschaftsstatistischen Einzeldaten der Amtlichen Statistik. Working Paper Series in Economics No. 16. Lüneburg.
- Walter, M. (2010):** Gutscheine in der beruflichen Weiterbildung – worüber sprechen wir eigentlich? In: Wuttke, E. u. a. (Hg.): Dimensionen der Berufsbildung. Opladen, S. 97–109.

wb monitor (2010): Wie regelt sich der Weiterbildungsmarkt? – Zentrale Ergebnisse im Überblick. Bonn. https://www.wbmonitor.de/downloads/Ergebnisse_20100824.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].